



**Universidade de Brasília (UnB)**  
**Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)**  
**Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)**  
**Bacharelado Em Ciências Contábeis**

**AMANDA RODRIGUES RABELLO**

**CONSELHOS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO  
DEMOCRÁTICA: UM ESTUDO DOS RELATÓRIOS DO PROGRAMA DE  
FISCALIZAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO NOS MUNICÍPIOS  
DA REGIÃO SUDESTE**

**Brasília - DF**

**2017**

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura  
Reitora da Universidade de Brasília

Professora Doutora Cláudia da Conceição Garcia  
Decana de Ensino de Graduação

Professora Doutora Helena Eri Shimizu  
Decana de Pós-Graduação

Professora Doutor Eduardo Tadeu Vieira  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Doutor José Antônio de França  
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais e Atuariais

Professor Doutor Paulo Augusto Pettenuzzo de Brito  
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Diurno

Professor Mestre Elivânio Geraldo de Andrade  
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Noturno

**AMANDA RODRIGUES RABELLO**

**CONSELHOS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO  
DEMOCRÁTICA: UM ESTUDO DOS RELATÓRIOS DO PROGRAMA DE  
FISCALIZAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO NOS MUNICÍPIOS  
DA REGIÃO SUDESTE**

**Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Departamento de Ciências  
Contábeis e Atuariais da Faculdade de  
Economia, Administração e Contabilidade  
da Universidade de Brasília, como requisito  
à conclusão da disciplina Pesquisa em  
Ciências Contábeis e obtenção do grau de  
bacharel em Ciências Contábeis.**

**Orientador: Prof.<sup>a</sup> Rosane Maria Pio da  
Silva.**

**Linha de Pesquisa: Impactos da  
Contabilidade na Sociedade**

**Área: Auditoria e Controles Públicos**

**Brasília - DF**

**2017**

Rabello, Amanda Rodrigues.

Conselhos Municipais como instrumento de gestão democrática: um estudo dos relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria Geral da União nos municípios da Região Sudeste.

Amanda Rodrigues Rabello – Brasília, 2017.

Orientador (a): Prof.<sup>a</sup> Rosane Maria Pio da Silva.

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia – Graduação) – Universidade de Brasília, 2017/2.  
Bibliografia.

1. Introdução. 2. Referencial Teórico. 3. Procedimentos Metodológicos. 4. Análise de Resultados. 5. Considerações Finais.

CDD –

AMANDA RODRIGUES RABELLO

**CONSELHOS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO  
DEMOCRÁTICA: UM ESTUDO DOS RELATÓRIOS DO PROGRAMA DE  
FISCALIZAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO NOS MUNICÍPIOS  
DA REGIÃO SUDESTE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof.<sup>a</sup> Rosane Maria Pio da Silva.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup> Rosane Maria Pio da Silva

Universidade de Brasília - UnB

---

Prof.<sup>a</sup> Ducineli Régis Botelho

Universidade de Brasília - UnB

Brasília - DF

2017

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, sou grata a Deus pelo dom da vida, pela sabedoria e discernimento que me confiastes ao longo da minha jornada. Agradeço aos meus pais, Maria Rodrigues e Willer Larry pela educação, confiança e ensinamentos durante toda a vida, exemplos de força e perseverança incondicional. Às minhas irmãs, Aline e Fernanda por todas as palavras de ajuda, incentivo e conselhos que sempre me deram. Ao meu sobrinho Gabriel, pelo espírito contente trazendo a alegria de viver. Ao meu namorado, Luiz Henrique, por todo apoio, paciência e encorajamento pela conquista dos meus sonhos. À toda minha família pelas histórias inspiradoras, por sempre confiarem em mim e apoiarem minha formação, obrigada.

Aos meus amigos de graduação, pelo companheirismo e amizade durante essa jornada, e pelos momentos vividos juntos dentro e fora de sala de aula. Gratidão a todos os meus amigos, que puderam estar presentes mesmo nos momentos de maiores desafios, vocês são presentes de Deus.

Aos professores, pela paixão à profissão, exemplos de dedicação e apoio na carreira profissional. Obrigada pelo apoio e confiança depositada, sou eternamente grata. Em especial, à professora Rosane Maria Pio da Silva, pela orientação, disponibilidade e paciência na orientação deste trabalho.

## RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo analisar os relatórios do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, realizados pela CGU, a fim de identificar as principais irregularidades que comprometem o desempenho dos Conselhos Municipais quanto aos objetivos institucionais e sociais de sua atuação. O estudo foi idealizado a partir da síntese dos relatórios dos municípios da Região Sudeste do Brasil entre os anos de 2013 a 2015, compreendendo 45 relatórios de fiscalização. Após identificação do material de estudo, procedeu-se o enquadramento das irregularidades em categorias por meio do uso da técnica de análise de conteúdo, além da verificação da representatividade das irregularidades por políticas sociais de educação, saúde e desenvolvimento social e combate à fome. Os resultados revelaram que as irregularidades que representam os maiores entraves para o efetivo desempenho das atribuições dos Conselhos Municipais, enquadram-se nas categorias de não acompanhamento da execução dos programas e aplicação dos recursos, ingerência nas atividades de responsabilidade do Conselho e ausência de capacitação para membros dos Conselhos. Além disso, a análise da consolidação das irregularidades por representatividade quanto aos aspectos governamentais, demonstra que as constatações evidenciadas apresentam maior frequência na área da saúde, seguida pela educação e por fim desenvolvimento social e combate à fome. Em síntese, é necessário o ajuste às incorreções apresentadas para que haja implementação de efetivas políticas públicas, bem como fortalecimento do controle social.

**Palavras-chaves:** Fiscalização; Irregularidades; Controle Social; Conselhos Municipais.

## **LISTA DE SIGLAS**

CGU – Controladoria Geral da União

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal



## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
1.1 Problema da Pesquisa .....	11
1.2 Objetivo Geral e Objetivos Específicos.....	11
1.3 Justificativa da Pesquisa .....	11
1.4 Estrutura da Pesquisa.....	12
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....	13
2.1 A Transparência em prol da gestão fiscal responsável.....	13
2.1.1 <i>Transparência Pública</i> .....	13
2.1.2 <i>A Gestão Fiscal Responsável</i> .....	14
2.2 <i>Accountability</i> .....	15
2.3 O controle social e sua atuação nos conselhos municipais.....	16
2.3.1 <i>Controle Social</i> .....	16
2.3.2 <i>Conselhos Municipais</i> .....	17
2.4 Programa de Fiscalização a partir de sorteios públicos .....	18
2.5 Estudos anteriores.....	20
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	21
3.1 Tipologia do estudo .....	21
3.2 Amostra e coleta de dados .....	21
3.3 Parâmetros de análise .....	22
4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS.....	23
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	30
REFERÊNCIAS .....	33

## 1 INTRODUÇÃO

O controle social é representado pelo envolvimento da sociedade civil organizada na execução dos atos administrativos, afim de torna-los legítimos, eficientes e eficazes. O objetivo da democracia participativa, figura-se no fortalecimento da atuação social quanto a implementação de políticas públicas, bem como acompanhamento da aplicação dos recursos.

A sociedade civil enquanto instância de controle dos atos da gestão pública, atua com vistas a coibir as práticas de corrupção e desvio de verba pública, além de contribuir para a priorização de políticas de governo em favor da comunidade. Por sua vez, Bobbio (2015) entende controle social como sendo a capacidade de observar, orientar e corrigir os Poderes, quando submetidos ao exercício crítico.

Campos, Paiva e Gomes (2003) inferem que o princípio da transparência garante a abertura e compartilhamento de informações relevantes para que o cidadão possa decidir sobre as escolhas políticas, e aumentar a *accountability*, além da redução da corrupção. Dowbor (2003) observa que para firmar-se uma democracia participativa é importante que haja controle e disseminação favorável das informações.

Na perspectiva da *accountability*, Miguel (2005) ressalta que os representantes governamentais devem prestar contas dos atos de sua gestão e submeter-se ao julgamento da população. Assim, os órgãos e as entidades da administração pública são responsáveis por manter, em seus respectivos sítios eletrônicos e páginas de transparência pública, conteúdo que incentive o controle social pautado na legalidade e na ética.

Nesse contexto, os conselhos municipais representam uma forma democrática de exercício do controle social, como instrumento mediador da participação popular na formulação das políticas públicas e fiscalização dos atos de governo. Da mesma forma, Tatagiba (2005) entende a atuação dos conselhos como sendo a intensificação e institucionalização do diálogo entre governo e sociedade, por meio de canais públicos e plurais que propicia a condição de alocação mais justa e eficaz dos recursos públicos.

Com objetivo de verificar as possíveis irregularidades de gestão e indícios de desvio de recursos públicos, a CGU implementou no ano de 2003 em âmbito municipal, o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. Os municípios são sorteados aleatoriamente e submetidos a auditoria e fiscalização, examinando áreas programáticas estratégicas. Diante disso, aspira-se que a devida fiscalização contribua para o alcance de políticas públicas mais efetivas, redução dos casos de corrupção, e fortalecimento do controle social.

## **1.1 Problema da Pesquisa**

A CGU tem como propósito a avaliação das políticas de governo por meio da implementação de programas de fiscalização e auditoria. O Programa de Fiscalização a partir de sorteios públicos, é um instrumento de fiscalização utilizado pela CGU em âmbito municipal, com o objetivo de corroborar com a transparência pública e alcance de resultados favoráveis na gestão exercida pela administração pública.

Gomes (2013) aponta que o foco do Programa de Fiscalização é examinar a realização das despesas executadas por meio de transferências de recursos, através da inspeção de possíveis irregularidades nos municípios sorteados, como corrupção ou má gestão dos recursos.

Perante o exposto, o presente estudo busca responder ao seguinte problema: Quais os principais indícios de irregularidades examinados através do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos realizado pela CGU, que comprometem a atuação dos Conselhos Municipais no alcance efetivo dos objetivos institucionais e sociais?

## **1.2 Objetivo Geral e Objetivos Específicos**

O objetivo geral do estudo sob o enfoque dos relatórios do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, realizados pela CGU, dos municípios da região Sudeste entre os anos de 2013 a 2015, é identificar as principais irregularidades que comprometem o desempenho dos Conselhos Municipais quanto aos objetivos institucionais e sociais de sua atuação.

Dessa forma, os seguintes objetivos específicos são levantados:

- a) Levantar as irregularidades identificadas como entrave para o eficiente desempenho das atribuições dos conselhos municipais;
- b) Enquadrar as irregularidades em categorias de análise;
- c) Verificar a distribuição das irregularidades quanto as políticas sociais de educação, saúde e desenvolvimento social e combate à fome.

## **1.3 Justificativa da Pesquisa**

A importância dos Conselhos Municipais, como ambientes de comunicação entre sociedade e governo, assevera a participação social no ambiente de discussão e formulação de políticas, bem como posterior fiscalização e avaliação das ações públicas. Dessa forma, a

pesquisa motivadora desenvolvida por Araújo *et al.* (2006), corroborou com a análise de áreas de ocorrências das irregularidades bem como formulação das categorias de análise, na qual permite verificar as possíveis causas e os motivos para realização, favorecendo o controle sobre as ações incorretas, almejando melhor atuação. O intuito é otimizar a gestão dos Conselhos Municipais, na conquista de resultados satisfatórios e efetivos, e consequente redução de casos de corrupção e má gestão.

#### **1.4 Estrutura da Pesquisa**

O trabalho é estruturado da seguinte maneira descrita: a primeira seção trata-se da introdução, onde se propõe o problema de pesquisa, os objetivos gerais e específicos, bem como a justificativa do estudo. A segunda seção explora sobre o referencial teórico com revisão de literatura sobre a transparência em prol da gestão fiscal responsável, *accountability*, o controle social e sua atuação nos conselhos municipais e o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. A terceira seção aborda os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa. A quarta apresenta a análise dos resultados encontrados e, por fim, a última seção esclarece as considerações finais sobre a pesquisa.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 A Transparência em prol da gestão fiscal responsável

#### 2.1.1 *Transparência Pública*

A transparência pública está estabelecida como princípio na Constituição Federal de 1988 pelo artigo 37 inciso I que constata que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL. Constituição 1988). Outros incisos do artigo 5º da Constituição também dispõem sobre a publicidade, como o XIV, assegurando a todos o acesso à informação e resguardo do sigilo profissional, XXXIII, dispondo sobre o direito à informação de interesse particular ou coletivo existentes nos órgãos públicos ou de caráter público, XXXIV concedendo ao cidadão o direito de petição e obtenção de certidões para defesa ou esclarecimento.

Neto *et al.* (2009) afirmam que é por meio do princípio da publicidade que o cidadão tem o direito de conhecer os atos praticados na administração pública, sendo essa uma forma de exercer o controle social e afirmar a democracia. Assim, conforme exposto por Grau (2005), a autentica transparência não se limita a simples publicidade dos atos, mas sim na oportunidade de todo cidadão acessar e interpretar a informação completa, relevante, confiável e oportuna sobre a execução do orçamento e das finanças públicas.

Martins (2012) salienta que o direito à informação gera sobre os agentes públicos duas principais obrigações. Primeiramente, existe a necessidade e obrigatoriedade da divulgação de atos, ações e procedimentos que estão sendo realizados por cada órgão público. Em seguida, apresenta-se o direito que a sociedade tem de receber, dos entes governamentais, informações a respeito de documentos originais indicados, ou suas respectivas cópias, portanto, tratando-se da segunda obrigação.

Motta (2008) discorre que para a concretização do princípio democrático na administração pública é fundamental o direito à informação do desenvolvimento das atividades administrativas. Deve, portanto, a Administração atuar publicamente, entendendo por público aquilo que é aberto ao conhecimento geral, e privado o que é limitado e restrito.

Martins (2012) ainda suscita que a transparência da gestão pública é fator primordial para sua credibilidade, juntamente com outros instrumentos que reforcem o direito à

fiscalização real da administração pública, tendo em vista que governos fechados excluem a sociedade do cenário político.

Portanto, transparência possui relação direta com o fluxo de informações, assim como a qualidade dessa informação, para que favoreça a compreensão e utilidade. Angélico (2012) afirma que o sentido da transparência não depende apenas da visibilidade, mas também da qualidade da informação disponibilizada. Assim, não é necessário apenas preocupar-se em divulgar as informações, como também em disponibilizá-las livres de viés e de maneira que sejam úteis para formulação de inferências precisas.

### 2.1.2 *A Gestão Fiscal Responsável*

Cruz *et al.* (2010) discorrem que a gestão fiscal pode ser entendida como a relação entre receitas e despesas públicas, na qual no Brasil durante muitos anos encontrou-se desequilibrada. Durante a década de 1990, diversas discussões objetivavam alcançar maior abertura política e estabilidade econômica, fato que resultou na aprovação da Lei Complementar nº 101/2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na visão de Khair (2001) e Furtado (2005) a Lei de Responsabilidade Fiscal possui quatro eixos de apoio, sendo eles: planejamento, transparência, controle e responsabilização. O sentido da transparência trata-se da divulgação dos atos da Administração Pública à sociedade, inclusive por meios eletrônicos, e o controle da mesma deve ser realizado pelas diversas instâncias de poder, como o Tribunal de Contas, Ministério Público, Controla Interno, Poder Legislativo e a sociedade. Dessa forma, a essência da LRF fundamenta-se com o objetivo de condução dos órgãos e entes da Administração Pública a conscientização pela gestão fiscal responsável.

Aguilar (2012) afirma que devem ser amplamente divulgadas e disponibilizadas todas as informações que retrata a real situação fiscal dos determinados entes públicos da federação, favorecendo o exercício do controle externo desempenhado pelos órgãos fiscalizadores e pela sociedade como um todo, como forma de auxílio ao desenvolvimento da gestão democrática.

Salienta o artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal que

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de

despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Vignoli (2002) compreende que a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal germinou o real significado da transparência da gestão fiscal no contexto brasileiro. Para esse autor, há diferença entre o significado do termo e a prática da transparência, uma vez que tem sido frequente a prática da publicação apenas dos atos oficiais, das leis relativas aos orçamentos e dos relatórios exigidos pela legislação, tornando restrito a publicação do mínimo necessário. Entretanto, o relatório do Fundo Monetário Internacional sobre práticas fiscais apontou que nos últimos anos o Brasil alcançou um grau elevado de transparência fiscal, realizando aprimoramentos na administração das finanças públicas considerando a LRF como fator primordial para essa conquista (SACRAMENTO E PINHO, 2008).

O *caput* do artigo 48 da LRF enfatiza que

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Aguilar (2012) sintetiza que o enfoque primordial da Lei de Responsabilidade Fiscal é a responsabilidade na gestão fiscal, cumprida por meio do planejamento das ações da administração pública e sua devida transparência. Dessa forma, com o adequado cumprimento do princípio da responsabilização torna-se otimizada a prevenção dos riscos e desvios que desestabilizam o equilíbrio das contas públicas. Em contrapartida, Monteiro *et al.* (2004) relatam que ficam sujeitos às sanções institucionais e pessoais aqueles administradores públicos que descumprirem a legislação em vigor, bem como as normas de gestão financeira e patrimonial expostas na LRF.

## 2.2 *Accountability*

O termo *Accountability*, em conformidade com Campos (1990), não apresenta tradução direta para o português, entretanto, tem sido tratado na literatura vulgarmente pelo vocábulo responsabilização. No contexto brasileiro encontra-se relacionado a questões como a

afirmação da democracia e a eficiência da ação governamental. Quanto mais desenvolvido o estágio democrático, maior o interesse dos cidadãos pela *Accountability*, visto que esse avanço tende a ser acompanhado por progressos em valores democráticos como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade (CAMPOS, 1990).

Para tanto, *accountability* representa a responsabilidade de um ente ou organização responder perante outras pessoas ou entidades, e pode ser dividida em duas partes, sendo a primeira a responsabilidade delegada aos agentes públicos, e a segunda, o surgimento da obrigação de haver prestação de contas em sua gestão (CAMPOS, 1990).

Prado e Loureiro (2008) entendem *accountability* democrática como um preceito que leva os governantes a continuamente prestarem contas à sociedade e ao sistema político em geral, através de mecanismos institucionais, como os portais da transparência, audiências públicas e ouvidorias. Para total realização de tal dispositivo, deve ser garantido o monitoramento público das ações governamentais, de tal forma que a coletividade não seja meramente informada sobre determinadas realizações, mas que também se possibilite a interferência na definição de metas coletivas, não somente no período eleitoral, mas no decorrer dos mandatos, garantindo assim a responsabilização ininterrupta dos governos (PRADO E LOUREIRO, 2008).

Arato (2002) compreende que, tendo em vista a impossibilidade de o eleitor obrigar seus representantes a estabelecerem políticas específicas, por meio da *accountability*, que delimita o comportamento dos entes governamentais, os cidadãos conseguem tomar mais atitudes, no que tange a seus interesses pessoais.

De acordo com Filgueiras (2011), a transparência é a unidade central da *accountability*, de maneira que a concepção de comprometimento político constitui qualquer forma de democracia. Igualmente, Raupp e Pinho (2014) dissertam que portais eletrônicos, como o portal da transparência, são meios inovadores, capazes de potencializar e estender a formação de condições para que haja de fato *accountability*.

## **2.3 O controle social e sua atuação nos conselhos municipais**

### **2.3.1 Controle Social**

A Constituição Federal de 1988 assegura o direito da participação contínua da sociedade na gestão pública, resguardando que os cidadãos participem da formulação das políticas públicas, bem como fiscalizem a aplicação dos recursos.



Nunes *et al.* (2011) explica o controle social como sendo uma forma dos cidadãos tomarem conhecimento daquilo que é feito pelos governantes para a população, favorecendo o acompanhamento da destinação dos recursos arrecadados, aspirando inibir a corrupção e a má utilização do dinheiro público.

Sob a mesma ótica, Ferreira (2006) defende que o controle social existe a partir do momento em que a população obriga o Estado a informar e explicitar sobre suas decisões e ações passadas, presentes e futuras, estando sujeitos às sanções quando apresentada conduta errônea ou antiética.

Buzzi e Soares (2010) expõem que a ampliação do controle social juntamente com a responsabilização dos gestores públicos com enfoque no desenvolvimento da transparência dos atos e das contas públicas, são fatores primordiais para a manutenção da democracia no Brasil. Conforme afirma Teixeira (2001), a participação trata-se de um instrumento de controle do Estado pela sociedade, com isso, de controle social e político.

Bobbio (2015) relata que a proximidade dos cidadãos com o governo local, proporciona maior capacidade de vistas aos atos do governo, com o intuito de minimizar o poder invisível. Dessa forma, essa aproximação seria a forma mais propícia para execução do controle social, entendido como a capacidade de observar, orientar e corrigir os devidos gestores da Administração Pública. Por sua vez, essa “cobrança” acaba por submeter a Administração a execução de atos cada vez mais legítimos e de interesse coletivo. (BOBBIO, 2015)

Oliveira (2001) defende que o controle social é o instrumento mais democrático de fiscalização das ações dos governantes pela população, capaz de permitir a participação na criação dos planos e políticas nas áreas de interesse social, visto que as decisões impactarão em benefícios ou malefícios diretamente a toda sociedade. Nunes *et al.* (2011) também argumentam que a participação social é de extrema importância, pois por meio dela se pode exercer o controle sobre a ação do Estado, reivindicando sobre a prestação de esclarecimentos da atuação dos gestores públicos em prol do bem-estar social.

### 2.3.2 *Conselhos Municipais*

Os conselhos municipais são ambientes públicos que garantem que os interesses coletivos da população façam parte da gestão pública, por meio da participação da formulação da política e a respectiva fiscalização e avaliação.

Santin e Finamore (2013) explicam os conselhos como sendo um instrumento com abertura para o exercício da gestão democrática e participativa, através da interação entre o governo e sociedade em torno de políticas setoriais. Além disso são como estruturas burocráticas formais para transferência de recursos para a comunidade.

De acordo com a Lei Orgânica do Município, os conselhos são como órgãos de assessoramento à administração pública, visando auxiliar a administração pública no planejamento e formulação de suas políticas com o objetivo de beneficiar a sociedade civil favorecendo a cidadania e a inclusão social.

Conforme Araújo *et al.* (2006) a essência dos Conselhos Municipais são como “verdadeiras agências de *accountability* no seio social, com legitimidade ativa em nome da sua confluência com a população local que representa”.

Gohn (2001) também defende que o papel primordial dos conselhos seja de canal de participação que permite a interlocução entre a população e o poder público, ou seja, um instrumento mediador e negociador entre sociedade ou setores da sociedade e o Estado. Ainda mais, acredita que os conselhos gestores fazem parte do modelo de desenvolvimento democrático, uma vez que visa a parceria social e política na formulação e controle de políticas sociais.

Os Conselhos obrigatórios para os municípios são: Conselho de Administração Escolar, Conselho Municipal de Saúde, Conselho de Controle Social do Bolsa Família, Conselho do Fundef e Conselho de Assistência Social. Os conselhos devem ser compostos por um número par de conselheiros, exceto aquele relacionado a saúde, e para cada conselheiro representante do Estado, há um representante da sociedade civil.

Em síntese, para que a gestão democrática municipal seja de fato eficiente, é fundamental que o poder público esteja vinculado as proposições definidas pelos conselhos municipais, bem como a participação populacional ativa como mecanismo de controle social em relação as decisões administrativas.

## **2.4 Programa de Fiscalização a partir de sorteios públicos**

De acordo com o exposto no sítio da CGU entre suas atribuições, está previsto:

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de

controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

Com isso, o sistema de controle desempenhado pela CGU especificamente quanto ao respaldo de sua missão institucional e constitucional, trata-se de auditoria e fiscalização. Com isso cabe a CGU “avaliar a execução de programas de governo; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão dos administradores públicos federais”.

A CGU em sua missão de auditoria e fiscalização implementou em 2003 o Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos, com o objetivo de verificar possíveis irregularidades de gestão e indícios de desvios de recursos públicos federais repassados aos municípios sorteados aleatoriamente. O Programa foi instituído, em caráter definitivo, pela Portaria nº 247, de 20 de junho de 2003, publicada no Diário Oficial da União de 23 de junho de 2003.

Para execução do programa de fiscalização, a escolha do município é designada aleatoriamente pelo mesmo método de sorteio utilizado pela Caixa Econômica Federal para loterias federais, afim de inibir vieses amostrais. Para cada edição do sorteio são identificados 60 municípios com até 500 mil habitantes submetidos à fiscalização. Os municípios com até 20 mil habitantes são examinados todas as áreas programáticas do governo, enquanto aqueles entre 20 e 500 mil habitantes analisa-se apenas as áreas de educação, saúde e assistência social e outras duas outras sorteadas a cada nova edição.

Os dois primeiros sorteios foram realizados de forma experimental, afim de testar a metodologia a ser utilizada. Somente a partir do décimo sorteio que foi instituído que a cada edição seriam fiscalizados 60 municípios, sendo um número fixo de municípios para cada Estado. Os municípios sorteados passam por um prazo de carência de um ano até retornarem a amostra do sorteio novamente.

A duração da fiscalização é em média uma semana, na qual é analisado os recursos repassados nos dois últimos exercícios financeiros. Caso durante o procedimento de investigação sejam encontrados indícios de práticas irregulares, os analistas responsáveis pela análise das finanças realizam verificação das licitações, notas fiscais de compras, inspeção física de obras realizadas, funcionamento dos órgãos de controle e outras técnicas de inquirição (CGU, 2006). Em síntese, após concluída a fiscalização é composto um Relatório de Fiscalização de cada município analisado, apresentando todas as verificações de irregularidades notadas e informações coletadas pelos auditores sobre as despesas municipais realizadas por meio de verbas de transferência.

## 2.5 Estudos anteriores

Com a proposta de investigar as principais falhas resultantes das fiscalizações no Programa de Fiscalização realizado pela CGU, Araújo *et al.* 2006 publicou um dos estudos primários a respeito do relatório de fiscalização compreendendo os anos de 2003 a 2005, buscando categorizar os aspectos críticos que impedem o exercício efetivo dos conselhos municipais, como incentivadores do controle social. Em síntese encontraram que os fatores de maior criticidade são: desconhecimento das atribuições regimentais, ingerência nas atividades do Conselho e ausência de estímulo a participação popular.

Em 2006, Albuquerque (2006) publicou um estudo sobre transferência de recursos aos municípios, na qual objetiva examinar por meio da análise empírica as determinantes de corrupção na gestão pública municipal por parte dos prefeitos, tendo como banco de dados os relatórios do programa de fiscalização de municípios por meio de sorteios públicos, elaborados pela CGU. O autor apoia-se em três pilares de análise, sendo eles: peculiaridades eleitorais, atributos dos prefeitos e características dos municípios. Por meio do estudo pôde chegar à conclusão de que fatores como menores salários e maiores poderes discricionários tendem a ocasionar um comportamento corrupto nos indivíduos. Além disso, populações com maior nível de instrução tendem acompanhar e monitorar os gestores municipais de forma mais rigorosa.

Prosseguindo em 2008, Santana (2008) desenvolveu um estudo afim de verificar o impacto das auditorias pela CGU no exercício administrativo municipal. As análises deram-se por meio das conclusões dos auditores responsáveis pela fiscalização dos municípios sorteados mais de uma vez. O desfecho foi de que os municípios sorteados repetidamente apresentam diminuição de irregularidades, favorecendo a gestão fiscal responsável.

Já em 2009 Vieira produziu um estudo buscando analisar o programa de fiscalização por meio da avaliação dos relatórios de 36 municípios sorteados em 2003. Seu objetivo era de elaborar um índice de improbidade administrativa através da análise das irregularidades, por meio da análise dos dados gerados pela auditoria do programa de fiscalização.

Afim de identificar possível relação entre transferências de recursos por meio de emendas parlamentares e o fenômeno da corrupção municipal, Azevedo e Alves (2010) estudaram com base nos dados do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos, se a tendência da gestão corrupta se dá apenas pelo fato do recebimento de emendas parlamentares, ou se as gestões municipais sempre apresentaram comportamentos semelhantes e a questão das práticas indevidas se tornam evidentes a partir do momento do recebimento das emendas, uma vez que as fraudes viram notícias.

O estudo de Gomes (2013) procura julgar se o programa de fiscalização para os municípios pequenos e médios tem sido eficaz no sentido de contribuir para a redução das irregularidades encontradas no exercício da gestão municipal, aplicando um comparativo entre o desempenho dos serviços prestados e quantidade de recursos despendidos.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

#### **3.1 Tipologia do estudo**

Quanto aos objetivos, o presente estudo caracteriza-se como exploratório, que segundo Gil (1999), proporciona uma visão geral sobre determinado fato, afim de aprimorá-lo e explorar temas pouco conhecidos.

Quanto aos procedimentos, a pesquisa é do tipo documental, visto que os materiais não receberam tratamento analítico. Quanto à abordagem do problema, a pesquisa enquadra-se em abordagem qualitativa, uma vez que a coleta de dados se dá de forma direta e tem por objetivo a interpretação, análise e classificação das informações.

A estratégia de pesquisa utilizada foi a análise de conteúdo, com objetivo de categorização das constatações representativas. Bardin (2002), traduz essa técnica como sendo “um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”.

#### **3.2 Amostra e coleta de dados**

A fim de corroborar com o objetivo do estudo, fez-se necessário a delimitação de uma amostra para alcance dos resultados pretendidos. O estudo teve, portanto, como escopo de análise a síntese dos relatórios do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, realizados pela Controladoria Geral da União, entre os anos de 2013 a 2015, compreendendo os sorteios de 38 a 40 respectivamente.

A amostra resultou na análise de 45 relatórios de fiscalização dos municípios da Região Sudeste do Brasil. Os dados foram organizados considerando o número do sorteio relativo à fiscalização, o ano de realização, a função governamental referente a educação, saúde e desenvolvimento social e combate à fome, e o município fiscalizado.

### 3.3 Parâmetros de análise

A principal função da fiscalização nos municípios é analisar a aplicação dos recursos federais de responsabilidade das entidades municipais. Nesse sentido, o estudo investiga as principais irregularidades na atuação dos Conselhos Municipais apontadas nos relatórios de fiscalização, no âmbito das funções governamentais de educação, saúde e desenvolvimento social e combate à fome, que comprometem o alcance efetivo dos objetivos institucionais e sociais.

Para alcance da proposta, utilizou-se como parâmetro as categorias de análise apontadas no estudo desenvolvido por Araújo *et al.* (2006), afim de apontar a representatividade das constatações no comprometimento da atuação dos conselhos. Devido a diferença temporal entre os estudos, fez-se necessário adaptação das categorias, integralmente identificadas no Quadro 1, representando a inclusão das categorias (5,6,7 e 9) a partir do estudo citado. A partir das categorias, deu-se a análise das irregularidades apontadas nos relatórios dos municípios fiscalizados, bem como o devido enquadramento.

Quadro 1 - Categorias de análise à luz das irregularidades levantadas

Número	Categorias de análise
1.	Ausência de estímulo à participação popular / interação com a comunidade – feedback.
2.	Ausência de cursos de capacitação para membros dos Conselhos.
3.	Não acompanhamento da execução dos programas e aplicação dos recursos.
4.	Sonegação de informações por parte da Gestão Municipal.
5.	Impropriedade na estrutura física, recursos humanos e logística
6.	Descumprimento da composição dos Conselhos
7.	Inconsistências nos instrumentos de gestão
8.	Ingerência nas atividades de responsabilidade do Conselho
9.	Ausência de representação/ilegitimidade dos conselheiros

Fonte: Adaptado de Araújo *et al.* (2006).

#### **4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS**

O Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos tem por intuito analisar a aplicação e controle de recursos públicos federais no Município sob a responsabilidade de órgãos e entidade federais, estaduais e municipais. Os procedimentos executados atendem as normas de fiscalização aplicáveis ao serviço público federal, e, portanto, conta com técnicas de inspeção física, entrevistas, questionários, além de registros fotográficos.

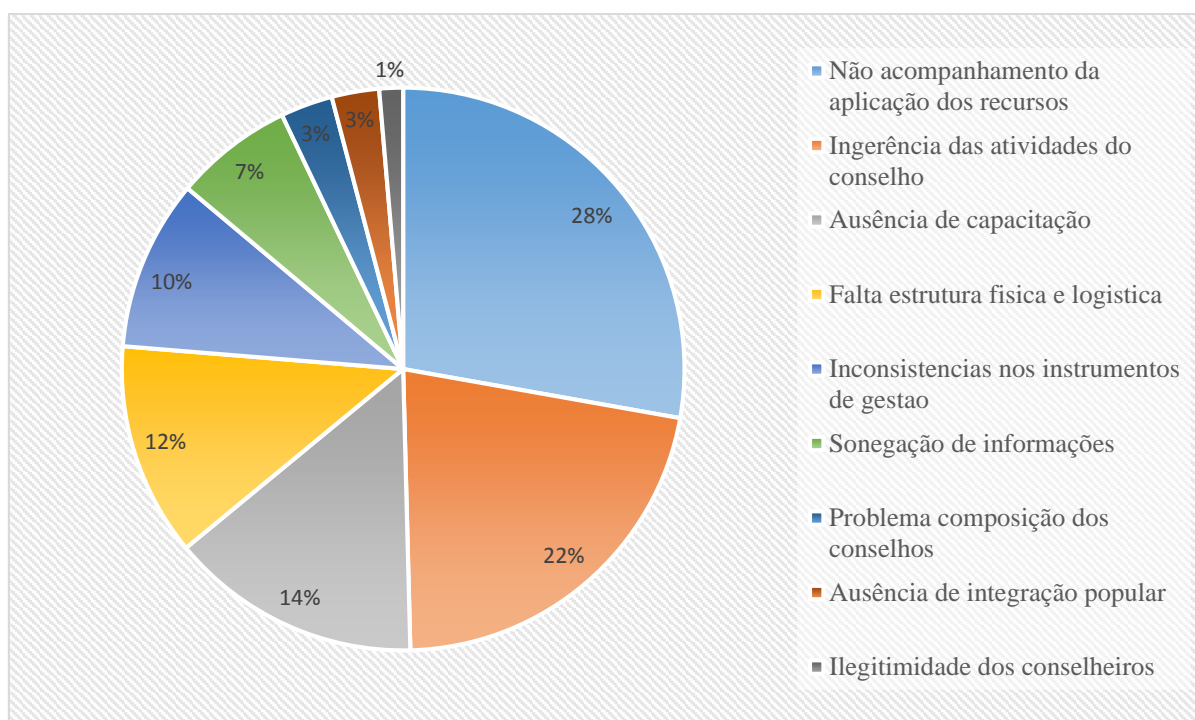
Em cada edição do programa são submetidos à fiscalização 60 municípios com até 500 mil habitantes, no entanto, o escopo da pesquisa abrange a análise de 45 relatórios referentes ao período de 2013 a 2015, enquadrando as edições de 38 a 40 do sorteio. Foram destacadas um total de 367 irregularidades durante os trabalhos de fiscalização relativos à aplicação dos recursos federais que impactam significativamente o desempenho dos Conselhos Municipais.

Para tanto, por meio da análise das irregularidades levantadas, verificou-se que a categoria que representa o maior entrave para o eficiente desempenho das atribuições dos conselhos municipais é o não acompanhamento da execução dos programas e aplicação dos recursos, interpretado por 28% do total das constatações de irregularidades apresentadas nos relatórios de fiscalização, conforme descrito no Gráfico 1. Essa categoria compreende a falha atuação dos Conselhos no acompanhamento da execução dos programas, não verificação do funcionamento das entidades de assistência social, falta de monitoramento dos registros das condicionalidades dos projetos e procedimentos de gestão, ausência de acompanhamento aos procedimentos licitatórios, não visitação as escolas, dentre outros.

Subsequente, a categoria de ingerência nas atividades de responsabilidade do Conselho representa a segunda maior ocorrência de irregularidade, com 22% do total de constatações. Como problemas relacionados a esse tópico enquadra-se aqueles referentes a não elaboração de regimento interno e planejamento anual, descumprimento do número de reuniões estipuladas, não utilização do Sistema de Acompanhamento dos Conselhos de Saúde, não elaboração do Plano Municipal de Assistência Social e outros.

Em seguida, a categoria que compreende o terceiro maior campo de incidência de irregularidades trata-se da ausência de capacitação para membros dos Conselhos, representado por 14% das ocorrências. Essa categoria revela a falha de disponibilização de cursos de capacitação aos conselheiros para aperfeiçoamento e desenvolvimento de suas capacidades, além de aptidão para o desempenho de suas atribuições junto ao Conselho.

Gráfico 1- Distribuição das irregularidades por categorias de análise.



Fonte: Elaboração própria

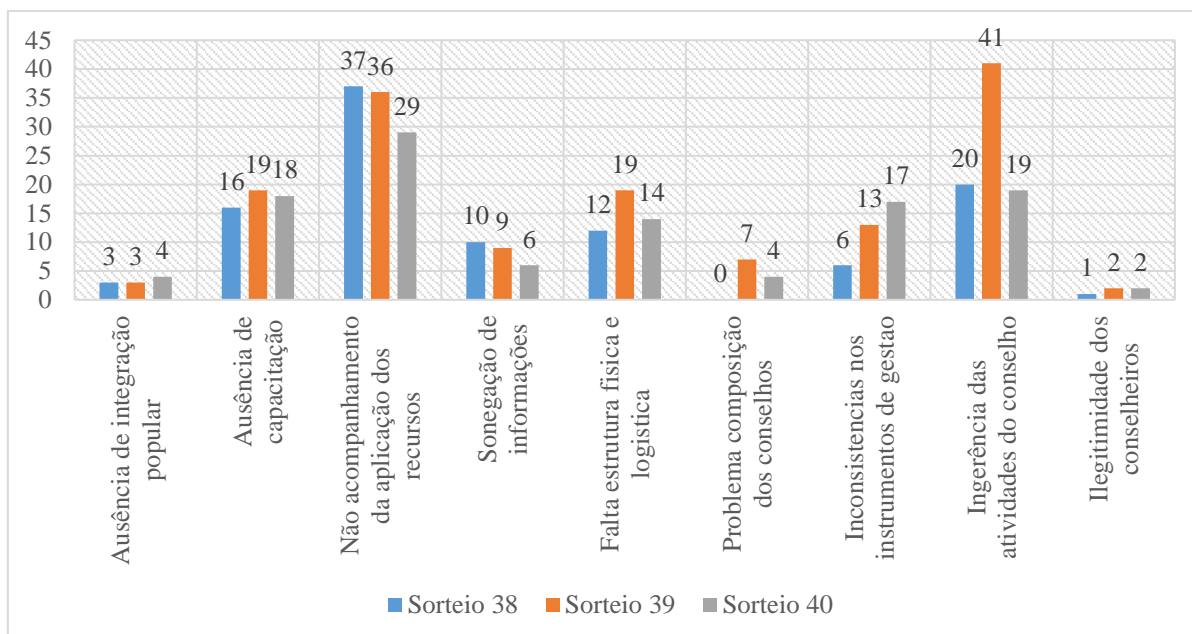
A partir da análise do Gráfico 1, observa-se que diversas irregularidades demonstradas impactam o desempenho dos programas, sendo decorrentes de atos em desacordo com os critérios de legalidade, economicidade, eficiência e qualidade. Muitas constatações são desencadeadas devido ao mau desempenho dos procedimentos executados, influenciando diretamente o acompanhamento e fiscalização aos programas, que por sua vez deixam a desejar quanto ao alcance de metas e objetivos, comprometendo a atuação dos conselhos, especialmente enquanto instância de controle social e canal para implementação de efetivas políticas públicas.

Em síntese, no que concerne a evidenciação das irregularidades apontadas pela Controladoria Geral da União é necessário a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos gestores federais, uma vez que a ocorrência prolongada das falhas levantadas pode instaurar em tomada de contas especiais.

Com o intuito de desmembrar as informações categorizadas, o Gráfico 2 apresenta a distribuição das irregularidades por sorteio, de forma numérica, ou seja, quantas vezes se repetem determinadas categorias no âmbito de cada sorteio realizado. Vale ressaltar, que todas as categorias apresentam pelo menos uma ocorrência a cada sorteio, exceto a categoria de “descumprimento da composição dos Conselhos” referente ao 38º sorteio de fiscalização.



Gráfico 2 - Quantidade de ocorrências categorizadas, distribuídas por sorteios



Fonte: Elaboração própria

O Gráfico 2 nos permite analisar a consolidação numérica das constatações de irregularidades fragmentadas por sorteio. Dessa forma é possível inferir que a categoria que engloba as irregularidades que representam os maiores empecilhos para o desempenho efetivo das incumbências do Conselho, trata-se do não acompanhamento da execução dos programas e aplicação dos recursos, na qual foi observada repetidamente 102 vezes durante os sorteios referentes aos relatórios de fiscalização, sendo, portanto, a categoria de maior relevância.

A posteriori, está a categoria referente as irregularidades que se enquadram como ingerência nas atividades de responsabilidade do Conselho, apresentando-se continuamente por 80 vezes durante a análise dos relatórios de fiscalização. Vale ressaltar o comportamento peculiar quanto ao crescimento expressivo do número de repetições das constatações pertencentes a essa categoria, apresentando-se 41 vezes durante o exame do 39º sorteio. Já a terceira maior ocorrência representada pela ausência de cursos de capacitação para membros dos Conselhos revela-se apresentar 53 vezes seguidas durante os trabalhos de fiscalização.

Debruçando-se sobre as informações contidas no Gráfico 2, é possível verificar que a reincidência das ocorrências se tornaram praticamente constantes durante os sorteios analisados para as categorias de “ausência de estímulo à participação popular / interação com a comunidade” e “ausência de representação/ilegitimidade dos conselheiros”. As categorias “não acompanhamento da execução dos programas e aplicação dos recursos” e “sonegação de informações por parte da Gestão Municipal” apresentaram melhora no decorrer dos sorteios, o que indica que houve menor recorrência dos casos enquadrados nas respectivas categorias. Ao

contrário, a categoria “inconsistências nos instrumentos de gestão” apresentou-se crescente no decorrer dos sorteios, ou seja, aumentaram as verificações das irregularidades pertencentes a essa categoria. Por fim, as categorias “ausência de cursos de capacitação para membros dos Conselhos”, “impropriedade na estrutura física, recursos humanos e logística”, “descumprimento da composição dos Conselhos” e “ingerência nas atividades de responsabilidade do Conselho” tiveram comportamento semelhante, na qual apresentaram maiores reincidências de constatações no 39<sup>a</sup> sorteio, reduzindo no sorteio posterior.

A fim de propiciar uma análise mais detalhada, o Gráfico 3 demonstra a representatividade da consolidação das irregularidades de cada política social concernentes aos aspectos relacionados a educação, saúde e desenvolvimento social e combate à fome, para a composição das categorias de análise.

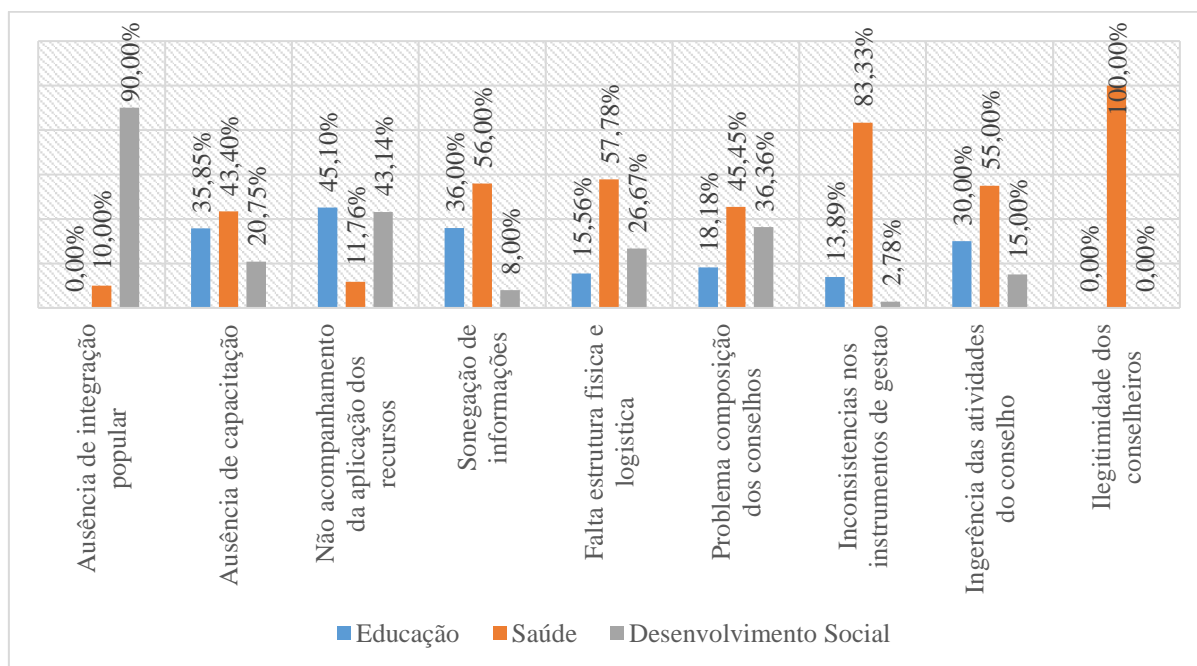
Interessante evidenciar as maiores contribuições dos agrupamentos de irregularidades capazes de compor excepcionalmente as categorias. A categoria composta exclusivamente por constatações do contexto de saúde é aquela referente a ausência de representação/ilegitimidade dos conselheiros. Trata-se, portanto, de questões relacionadas a conselheiros com mandato expirado, bem como inexistência de documentação comprobatória escrita de indicação dos mesmos pelos respectivos segmentos ou entidades, e até mesmo ausência de representação de profissionais dos diversos segmentos da saúde contratados no Conselho.

Ainda, ressalta-se o peso das constatações verificadas no âmbito do desenvolvimento social e combate à fome, para a formulação da categoria de ausência de estímulo à participação popular / interação com a comunidade, na qual 90% das irregularidades relacionadas a essa categoria estão vinculadas a esta função governamental. A relação para esse fato, é devido as diversas falhas na formalização do Órgão de Controle Social do Programa Bolsa Família, responsável por estabelecer o acompanhamento das condicionalidades e procedimentos de gestão do programa, comprometendo o exercício da democracia participativa direta com a comunidade local, que está mais associada diretamente aos fatos relacionados à desenvolvimento social do que saúde e educação.

Outra categoria que centra sua composição majoritariamente em apenas um ramo de atuação governamental, é a de inconsistências nos instrumentos de gestão, constituída 83,33% de aspectos relacionados a saúde. Esse fato é elucidado devido ao Relatório Anual de Gestão, bem como o Plano Municipal de Saúde não possuírem estrutura e conteúdo conforme legislação, tornando-se desregulamentados. Outro fator trata-se da constante verificação da irregularidade referente a desatualização do Sistema de Acompanhamento dos Conselhos de Saúde. Assim, as verificações relacionadas a saúde têm maior peso, devido ao grande número

de irregularidades enquadradas nessa categoria, seguida distantemente pelas constatações de educação concernentes as inconsistências no regimento interno do Conselho de Alimentação Escolar.

Gráfico 3 - Representatividade das ocorrências categorizadas, distribuídas por política social



Fonte: Elaboração própria

Em síntese, nota-se que a política social que obteve maior representatividade para composição das categorias foi aquela relacionada a saúde, na qual apresentou maior percentual em 7 de 9 categorias. Em seguida, os fatores relacionados a área da educação ocupam a segunda maior representatividade na formulação das categorias, apresentando comportamento relativamente mediano na maioria dos casos analisados. Por último, as constatações relativas a função de desenvolvimento social e combate à fome compõem em menor percentual a elaboração das categorias.

Esse indício de fortes irregularidades no âmbito da saúde, é confirmado também no estudo de Gomes (2013), na qual observa evidências de impacto negativo, para fatores relativos a área da saúde, quando comparado os municípios afetados pelo programa e municípios não afetados quanto a implementação do programa de fiscalização, não encontrando sinais favoráveis à gestão dos recursos, enquanto o resultado para educação apresentou-se nulo.

O estudo de Gomes (2013) também acrescenta que as irregularidades notadas no aspecto da saúde estão mais ligeiramente relacionadas a problemas administrativos do que corrupção, fato esse que evidencia a ineficiência na atuação do setor público. Além disso, a maior

incidência nos casos de irregularidades relacionados a saúde, pode ser explicado pelo elevado número de programas e ações analisados.

A pesquisa de Rodrigues *et al.* leva a concluir que o grau de irregularidade da região Sudeste é o menor quando comparado a outras regiões do Brasil, como o Nordeste que apresenta o maior grau de irregularidade. Isso se dá devido ao fato de as condições socioeconômicas e geográficas influenciam o resultado do número de constatações nos municípios auditados. Assim, verifica-se que os municípios que apresentam menor desenvolvimento econômico e maior índice de desigualdade de renda, tendem a apresentar um montante maior de irregularidades.

Vale ressaltar, conforme apresentado por Bugarelli e Affonso (2016) que 70% dos casos de corrupção e fraude estão associados as áreas de saúde e educação, na qual os recursos destinados são pretendidos pelos gestores municipais em atos de corrupção. Em levantamento, no que tange aos aspectos de saúde, o programa mais afetado é de saneamento básico, enquanto de educação é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

A pesquisa realizada apresenta limitações quanto a sua amostra, tendo em vista que em alguns municípios não foram analisadas as ações das três esferas em análise, sendo elas, educação, saúde e desenvolvimento social e combate à fome. Essa relação de municípios que tiveram ações não contempladas pela fiscalização, está expressa na Tabela 1 que se segue.

Tabela 1- Relação dos municípios não fiscalizados em totalidade

	<b>Educação</b>	<b>Saúde</b>	<b>Desenvolvimento Social</b>
<b>Sorteio 38°</b>	--	Formiga - MG Fernandópolis - SP Itapecerica da Serra - SP	--
<b>Sorteio 39°</b>	Cariacica - ES Petrópolis - RJ Salto – SP	--	--
<b>Sorteio 40°</b>	--	--	--

Fonte: Elaboração própria

Na composição da amostra selecionada alguns municípios não apresentaram irregularidades quanto a atuação dos conselhos municipais em contextos específicos, e, portanto, trata-se também de limitação da pesquisa, conforme descrito na Tabela 2 abaixo. Salienta-se que não há explicações concretas para a não apresentação de inconformidades.

Tabela 2 – Municípios que não apresentaram irregularidades quanto aos Conselhos Municipais

	<b>Educação</b>	<b>Saúde</b>	<b>Desenvolvimento Social</b>
<b>Sorteio 38°</b>	Formiga - MG Bastos - SP	Presidente Kennedy – ES Vargem Bonita –MG Mirassolândia – SP	Formiga - MG Novorizonte - MG Vargem Bonita -MG Várzea da Palma - MG Iguaba Grande - RJ Bastos - SP Pontal - SP
<b>Sorteio 39°</b>	Guimarânia - MG Rio do Prado - MG Bom Sucesso de Itararé - SP Itaju - SP Lavínia - SP	--	Itacarambi - MG Itaju - SP
<b>Sorteio 40°</b>	Itambacuri - MG Tiros - MG Itajobi - SP	Biquinhas - MG	Biquinhas - MG

Fonte: Elaboração própria

Dos 45 municípios analisados, 4 deles não apresentaram falhas na atuação dos conselhos no âmbito do desenvolvimento social e combate à fome, e sim, adequação na execução das atividades. E no aspecto da saúde, apenas 1 município apresentou diretrizes apropriadas para condução do trabalho do Conselho.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No ano de 2003, a Controladoria Geral da União implementou o Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos, almejando apontar as possíveis irregularidades de gestão e atos de desvio de recursos públicos, com o propósito de estimular o controle social e transparência no âmbito dos municípios.

O objetivo do presente estudo é de analisar os relatórios do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, realizados pela CGU, a fim de explanar as principais irregularidades que impactam consideravelmente o desempenho e atuação dos Conselhos Municipais como entidade institucional e instrumento de controle social. Para o alcance do objetivo do estudo, a amostra determinada refere-se a síntese dos relatórios do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos realizados pela CGU nos anos de 2013 a 2015, abrangendo as edições de 38 a 40 do sorteio, dos municípios relativos a região Sudeste. A amostragem resultou na apreciação de 45 relatórios, detectando um total de 367 irregularidades apontadas durante os trabalhos de auditoria e fiscalização nos municípios.

A fim de otimizar a análise, as irregularidades foram enquadradas em categorias para que pudesse favorecer a percepção daquelas que mais influenciam negativamente a execução das atribuições de responsabilidade dos Conselhos. E ainda, foi realizada uma interpretação por funções de governo, com objetivo de verificar o maior foco de irregularidade, se educação, saúde ou desenvolvimento social e combate à fome.

Quanto ao enquadramento das irregularidades frente às categorias de análise, por meio das análises dos dados, verificou-se que as irregularidades de maior peso são aquelas enquadradas na categoria de “não acompanhamento da execução dos programas e aplicação dos recursos”, representando 28% do total das constatações presentes nos relatórios de fiscalização. Em segundo lugar, encontram-se as irregularidades pertencentes à categoria de “ingerência nas atividades de responsabilidade do Conselho”, apresentando percentual de 22% do total de constatações. E em terceiro lugar, estão as irregularidades relativas a categoria de “ausência de capacitação para membros dos Conselhos”, representando 14% das ocorrências.

No que tange a análise da consolidação das irregularidades por representatividade quanto aos aspectos governamentais, restou concluso que o percentual relativo as constatações evidenciadas na área da saúde apresentam-se superior, visto que demonstrou maior índice de participação em 7 das 9 categorias de análise. As irregularidades associadas aos aspectos da educação ocupam a segunda maior representatividade no panorama das categorias. E por fim,

as ocorrências no tocante ao desenvolvimento social e combate à fome compõem em menor percentual a elaboração das categorias.

Interessante salientar alguns aspectos que impulsionam a proliferação das inconformidades nos municípios, para que ocorra a devida correção e aperfeiçoamento desses fatores de risco. Um deles trata-se do despreparo dos agentes públicos no desempenho de suas atribuições, estimulando a ocorrência de diversas inconformidades ocasionadas pela inaptidão e desconhecimento da legislação pertinente. Dessa forma, é necessário investir na formação e capacitação dos agentes públicos responsáveis pela execução e fiscalização dos diversos programas implementados nos municípios. Outro quesito, trata-se da concentração da atenção em fatores primários de controle, para que os mesmos sejam efetivamente suficientes capazes de evitar irregularidades antes da ocorrência. Além disso, é necessário que haja a devida conscientização dos conselheiros sobre o combate à corrupção e progresso quanto aos procedimentos administrativos nos municípios, através de implementação de políticas públicas efetivas e fortalecimento do controle social.

Os resultados apontam que as irregularidades apresentadas nos relatórios de fiscalização levantadas por meio de exame de investigação, impactam diretamente a atuação dos Conselhos, especialmente quando a autonomia e como instância de controle social para exercício da democracia participativa. O propósito é de otimização da gestão dos conselhos municipais, afim de tornar os processos mais transparentes, efetivos e satisfatórios.

As limitações encontradas se devem ao fato de que em alguns municípios não foram analisadas as ações das três esferas em análise, referentes a educação, saúde e desenvolvimento social e combate à fome. E, alguns municípios não apresentaram irregularidades quanto a atuação dos conselhos municipais quanto as 3 áreas de análise, por motivos não conhecidos. Além disso, deve ressaltar, que a classificação das irregularidades nas categorias de análise, envolve certo grau de subjetividade. Além disso, outro fator limitante refere-se à subjetividade do julgamento das irregularidades quanto ao enquadramento nas respectivas categorias de análise.

A contribuição do presente estudo, figura-se no fato de permitir avaliar as áreas de maior incidência de irregularidades que afetam o desempenho dos Conselhos Municipais, para que sejam alvos de recorrentes controles e incentivos à melhoria. Além disso, pode-se desenvolver outros estudos sob a mesma metodologia de análise para que seja realizado comparativos a fim de verificar se os resultados aqui encontrados também se repetem em outras regiões.

Como sugestão para pesquisas futuras tem-se a realização de um paralelo entre as transferências de recursos aos municípios e as constatações de irregularidades apresentadas nos

relatórios de fiscalização, a fim de verificar se há indícios de maiores irregularidades quando apontado elevados índices de verbas públicas de posse do município.



## REFERÊNCIAS

- AGUILAR, Adélia Martins. **Gestão Fiscal Responsável**. Carmem Lúcia Freitas de Castro Cynthia Rúbia Braga Gontijo, p. 232, 2012.
- ALBUQUERQUE, Breno Emerenciano et al. **Análise teórica e empírica dos determinantes de corrupção na gestão pública municipal**. Encontro Nacional De Economia, Xxxiv, Anpec—Associação Nacional Dos Centros De Pós-Graduação Em Economia, 2006.
- ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a *accountability* democrática no Brasil**. 2012. Tese de Doutorado.
- ARATO, Andrew. **Representação, soberania popular e *accountability***. Lua Nova, v. 55, p. 56, 2002.
- ARAÚJO, Fábio et al. **Ações de controle social: uma análise da efetividade dos conselhos municipais à luz das constatações de fiscalização da Controladoria Geral da União (CGU), resultantes por meio do programa de sorteios dos municípios na região nordeste do Brasil, no período de 2003 a 2005**. REAd-Revista Eletrônica de Administração, v. 12, n. 6, 2006.
- AZEVEDO SODRÉ, Antonio Carlos de; COLAÇO ALVES, Maria Fernanda. **Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União**. RAC-Revista de Administração Contemporânea, v. 14, n. 3, 2010.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2002.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2000.
- BURGARELLI, Rodrigo; AFFONSO, Julia. **70% dos desvios nas cidades afetam a saúde e a educação**. 2016.
- BUZZI RAUSCH, Rita; SOARES, Maurélio. **Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção**. Revista de educação e pesquisa em contabilidade, v. 4, n. 3, 2010.
- CAMPOS, Anna Maria. ***Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?** 1990; Revista de Administração Pública, volume 24.
- CAMPOS, Rosana; PAIVA, Denise; GOMES, Suely. **Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás**. Sociedade e Estado, v. 28, n. 2, p. 393-417, 2013.

Controladoria-Geral da União. (2006). **Manual operacional do programa de fiscalização a partir de Sorteios Públicos [Manual]**. Brasília: Secretaria Federal de Controle.

CRUZ, Cláudia Ferreira; SILVA, Lino Martins; SANTOS, Ruthberg. **Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro**. Contabilidade, Gestão e Governança, v. 12, n. 3, 2010.

DOWBOR, Ladislau. **Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável**. São Paulo, 08 de Abril de 2003.

FERREIRA, Dimas Enéias Soares. **Experiências Recentes de Controle Social Sobre o Processo de Orçamentação Pública Municipal no Brasil**. Tema: Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Pública. Monografia 2ª colocada no XI Prêmio Tesouro Nacional. Brasília, 2006.

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da transparência: *accountability* e política da publicidade**. Lua Nova, v. 84, p. 65-94, 2011.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **A transparência na gestão fiscal**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 555, 13 jan. 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001, 128p1.

GOMES, Lígia Lopes. **Avaliação do programa de fiscalização de municípios pequenos e médios a partir de sorteios públicos sobre corrupção e mau uso de recursos públicos**. 2013. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

GRAU, Nuria Cunnil. **A Democratização da Administração Pública: Os Mitos a Serem Vencidos**. In: **Fundação Luís Eduardo Magalhães - Gestão pública e participação**. Salvador: FLEM, 2005.

KHAIR, A. A. (2001). **Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras**. São Paulo: BNDES.

MARTINS, Paula Ligia. **Acesso à Informação: Um direito fundamental e instrumental**. Acervo, v. 24, n. 1, p. 233-244, 2012.

MIGUEL, Luiz Felipe. **Impasse da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política**. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, 25, p. 25-38, 2005.

MONTEIRO, Álvaro; LACERDA, Manoel Messias; LUZ, Reginaldo Sales. **A transparência da gestão fiscal na administração pública sob a ótica da sociedade**. 79 f., 2004.

MOTTA, Fabrício. **Notas sobre publicidade e transparência na lei de responsabilidade fiscal**. Boletim de Direito Municipal 6 (2008).

NETO, Orion Augusto Platt, et al. **"Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira."** Contabilidade Vista & Revista 18.1 (2009): 75-94.

NUNES, Jaques *et al.* **Observatório Social: contribuição para a transparência na gestão pública.** 2011.

OLIVEIRA, Arildo da Silva, **Controle Social: Perspectivas para a fiscalização popular da administração pública no Brasil. Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública.** Monografias vencedoras do Prêmio Serzedello Corrêa 2001. p. 143 - 206.

PRADO, Otávio; LOUREIRO, Maria Rita Garcia. **Governo eletrônico e transparência: avaliação da publicização das contas públicas das capitais brasileiras.** Revista Alcance, v. 13, n. 3, p. 355-372, 2008.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antônio Gomes de. **"Prestação de contas nos portais eletrônicos de Assembleias Legislativas: um estudo após a Lei de Acesso à informação."** Gestão & Planejamento-G&P 15.1 (2014).

RODRIGUES, Daniele Silva *et al.* **Transferências da União, Indicadores Socioeconômicos e a Ocorrência de Corrupção na Execução dos Gastos com Saúde e Educação em Municípios Brasileiros.**

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes. **Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de salvador.** Revista de Contabilidade da UFBA, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2008.

SANTANA, Victor Leal. **O impacto das auditorias da CGU sobre o desempenho administrativo local.** CGU, p. 22, 2008.

SANTIN, Janaína Rigo; FINAMORE, Eduardo Belisário. **A gestão democrática municipal e o papel dos conselhos em Passo Fundo.** Revista História: debates e tendências, v. 7, n. 2, p. 204-225, 2013.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate.** Revista de Sociologia e Política, n. 25, p. 209-213, 2005.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o globo: limites e desafios da participação cidadã.** São Paulo: Editora Cortez, 2001.

VIEIRA, James. **O Fundamento das Improbidades na Administração Pública Brasileira: Uma Análise Exploratória dos Resultados do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos da Controladoria Geral da União.** 4º Concurso Nacional de Monografias da Controladoria-Geral da União. Brasília: CGU (Presidência da República), 2009.

VIGNOLI, Francisco Humberto (coordenador), MORAES, Adelaide M. Bezerra et al. **A Lei de Responsabilidade Fiscal comentada para municípios.** São Paulo. FGV / EAESP. 2002.